

ECLI:NL:CBB:2016:381

Instantie	College van Beroep voor het bedrijfsleven
Datum uitspraak	15-12-2016
Datum publicatie	15-12-2016
Zaaknummer	15/595
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Appellant heeft een klacht ingediend bij ILT over het weigeren door NS van schadevergoeding wegens vertraging tijdens een treinreis. Verweerder heeft deze klacht opgevat als een verzoek om handhavend op te treden tegen NS, teneinde deze te bewegen de gestelde overtreding van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van Verordening 1371/2007 ongedaan te maken en alsnog schadevergoeding in de zin van deze bepaling te betalen. NS stelt zich op het standpunt dat verweerder daartoe niet bevoegd is. Het College volgt NS in dit standpunt, gelet op de wetsgeschiedenis van de implementatie van Verordening 1371/2007 in de Wp2000. Daaruit volgt dat er geen wettelijke grondslag is voor ILT om in individuele gevallen in voormelde zin handhavend op te treden. Het geschil over schadevergoeding is civielrechtelijk van aard/ Appellant kan zich daarvoor wenden tot een geschillencommissie of de civiele rechter
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl NJB 2017/110 AB 2017/54 met annotatie van C.N.J. Kortmann SEW 2017, afl. 3, p. 122

Uitspraak

uitspraak

COLLEGE VAN BEROEP VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

zaaknummer: 15/595
14910

uitspraak van de meervoudige kamer van 15 december 2016 in de zaak tussen

[naam 1] , te [plaats] , appellant

(gemachtigde: [naam 2]),

en

de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, verweerder

(gemachtigden: mr. G.H.H. Bisschoff en mr. S.B.J. Teuwen).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen:

NS Reizigers B.V. (NS), te Utrecht

(gemachtigde: P. Cremers).

Procesverloop

Bij besluit van 23 februari 2015 (primair besluit) heeft verweerder het verzoek van appellant om handhavend op te treden tegen NS. afgewezen.

Bij besluit van 22 juni 2015 (bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van appellant tegen het primaire besluit ongegrond verklaard.

Appellant heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

NS heeft twee zienswijzen ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 18 mei 2016. Appellant en de gemachtigden van partijen zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het College gaat uit van de volgende, in dit geding van belang zijnde, feiten en omstandigheden.

1.1. Appellant heeft op 20 mei 2014 via NS Internationaal B.V. (NS), onderdeel van NS Reizigers B.V. (NS), een retourreis per trein van [plaats] naar Parijs geboekt, waarvoor hij vier vervoerbewijzen heeft ontvangen: twee zonder reservering voor het binnenlandse traject met treinen van Nederlandse Spoorwegen N.V. (NS) tussen [plaats] en Rotterdam Centraal en vice versa en twee met reservering voor het internationale traject met een trein van Thalys International (Thalys) tussen Rotterdam en Paris Nord en vice versa. De retourdatum was 23 mei 2014. De Thalys van Paris Nord naar Rotterdam Centraal had op die datum een vertraging van 35 minuten. De treinen op de trajecten van Rotterdam naar Eindhoven en van Eindhoven naar [plaats] reden volgens dienstregeling. Appellant heeft in Eindhoven, anders dan hij van tevoren had gepland, door de vertraging van de Thalys een half uur moeten wachten op de eerstvolgende trein naar [plaats] . De totaal door hem opgelopen vertraging bedraagt hierdoor 60 minuten.

1.2.

Appellant heeft op 5 juni 2014 NS verzocht om schadevergoeding voor de vertraging van 60 minuten in de vorm van teruggave van 25% van de prijs van het vervoerbewijs (schadevergoeding), als bedoeld in artikel 17, eerste lid, van Verordening 1371/2007 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2007 betreffende de rechten en verplichtingen van reizigers in het treinverkeer (Verordening 1371/2007). Dit verzoek is met een brief van 6 augustus 2014 van NS afgewezen omdat de vertraging van de Thalys minder is geweest dan één uur en daarom geen recht op een dergelijke vergoeding bestaat. Appellant heeft bij brief van 26 augustus 2014 NS opnieuw verzocht om vergoeding van de schade en derhalve om de eerdere afwijzende beslissing op het verzoek om schadevergoeding te herzien. Bij brief van 23 september 2014 heeft NS appellant medegedeeld geen aanleiding te zien om op de eerdere afwijzing terug te komen.

- 1.3. Appellant heeft op 13 oktober 2014 een klacht ingediend bij de Inspectie Leefomgeving en Transport van verweerders ministerie (ILT) over het weigeren door NS van de gevraagde schadevergoeding. Verweerder heeft deze klacht bij besluit van 23 februari 2015 opgevat als een verzoek om handhavend op te treden tegen NS, teneinde deze te bewegen de gestelde overtreding van artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van Verordening 1371/2007 ongedaan te maken en alsnog schadevergoeding in de zin van deze bepaling te betalen.
- 1.4. Met het primaire besluit, dat is gehandhaafd met het bestreden besluit, heeft verweerder dit verzoek afgewezen. Daaraan is het volgende ten grondslag gelegd. Ingevolge artikel 17, eerste lid, aanhef en onder a, van Verordening 1371/2007 kan om schadevergoeding worden verzocht bij een vertraging van ten minste 60 minuten tussen de op het vervoerbewijs vermelde punten van vertrek en van bestemming. Omdat de vertraging in de Thalys op het traject tussen de op het vervoerbewijs vermelde bestemmingen Parijs en Rotterdam minder is geweest dan één uur, bestaat geen recht op schadevergoeding voor dat traject. Dat appellant vervolgens één uur later dan hij had gepland met de trein in [plaats] is aangekomen maakt dit niet anders.

2. Appellant heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

- 2.1. Appellant stelt zich, samengevat, op het standpunt dat hij met NS één vervoersovereenkomst heeft afgesloten voor het traject van Paris Nord naar [plaats] , die, ondanks het feit dat het traject een binnenlands en een buitenlands deel bevat, niet uit aparte deeloevereenkomsten bestaat. Daarom is volgens hem op grond van artikel 17 van Verordening 1371/2007 de omvang van de op het hele traject opgelopen vertraging bepalend voor het recht op schadevergoeding. Dat was in zijn geval een vertraging van één uur. Hij heeft daarom recht op een schadevergoeding van ongeveer 40,-.
- 2.2. Verweerder handhaaft in beroep zijn standpunt, als vermeld in de bestreden besluitvorming.
- 2.3. NS stelt zich, als hierna onder 3.4 meer uitgebreid weergegeven, primair op het standpunt dat verweerder niet bevoegd is om in individuele gevallen handhavend op te treden indien de in artikel 17 van Verordening 1371/2007 neergelegde verplichting tot schadevergoeding niet wordt nagekomen. Verweerder was daarom niet bevoegd tot het nemen van het bestreden besluit. NS stelt zich subsidiair op het standpunt dat NS niet heeft gehandeld in strijd met voormelde verplichting in Verordening 1371/2007.

3. Het College overweegt als volgt.

- 3.1. In dit geding is de volgende wet- en regelgeving van belang.

Verordening 1371/2007

Artikel 17 Vergoeding van de prijs van het vervoerbewijs

1. Zonder het recht op vervoer te verliezen kan een reiziger de spoorwegonderneming om schadevergoeding voor een vertraging verzoeken indien hij tussen de op het vervoerbewijs vermelde punten van vertrek en van bestemming geconfronteerd wordt met een vertraging waarvoor het

vervoerbewijs niet overeenkomstig artikel 16 is terugbetaald. De minimumvergoedingen voor vertragingen zijn als volgt:

- a) 25 % van de prijs van het vervoerbewijs bij een vertraging van 60 tot en met 119 minuten;
- (..)

Artikel 30 Handhaving

1. Elke lidstaat wijst een of meer instanties aan die verantwoordelijk zijn voor de handhaving van deze verordening. Elke instantie neemt de nodige maatregelen om ervoor te zorgen dat de rechten van de reizigers worden gerespecteerd. (..)
2. Elke reiziger kan bij de krachtens lid 1 aangewezen passende instantie of bij enige andere door een lidstaat aangewezen passende instantie een klacht indienen over een vermeende schending van deze verordening.

Wp2000

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder: (..)

Onze Minister: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu;

(..)

Artikel 2

1 Deze wet is van toepassing op: (..)

b. openbaar vervoer over railwegen; (..)

3 Deze wet is in afwijking van het eerste lid voor wat betreft de onderdelen betreffende de uitvoering van verordening 1371/2007/EG ook van toepassing op ander vervoer van personen langs railwegen dan openbaar vervoer.

Artikel 93

1 Onze Minister is de handhavende instantie, bedoeld in de artikelen 30 van verordening 1371/2007/EG en 28, eerste lid, van verordening (EU) nr. 181/2011.

2 Onze Minister is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang ter handhaving van verordening 1371/2007/EG, verordening 1071/2009/EG, verordening 1073/2009/EG, verordening (EU) nr. 181/2011 en van de bij of krachtens deze wet gestelde verplichtingen.

Besluit van de Minister van Infrastructuur en Milieu van 5 november 2012, nr. IENM/BSK-2012/130190, houdende bekendmaking van de taak waarmee de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu meer in het bijzonder zal zijn belast (..)

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu is, binnen de grenzen van het door de minister vastgestelde beleid, meer in het bijzonder belast met de behandeling van de aangelegenheden betreffende het beleid, de uitvoering en de handhaving betreffende: (..) 3. Openbaar Vervoer en Spoor; (..)

- 3.2 Het College ziet zich eerst gesteld voor de vraag of het bevoegd is om te oordelen over het door appellant ingestelde beroep tegen het bestreden besluit. Het College beantwoordt deze vraag bevestigend. Het beroep is gericht tegen een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) dat mede is gebaseerd op artikel 93 van de Wet personenvervoer 2000 (Wp2000). Het College is gelet op artikel 8:6 van de Awb in samenhang gelezen met artikel 4 van de daarbij behorende Bijlage 2: Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak de bevoegde bestuursrechter om over het beroep tegen dit besluit te oordelen.
- 3.3. Het College dient vervolgens de vraag te beantwoorden of verweerder bevoegd was naar aanleiding van de klacht van appellant tot handhaving over te gaan.

3.4. NS heeft ter ondersteuning van zijn primaire standpunt dat voormelde vraag ontkennend moet worden beantwoord, voor zover thans van belang, het volgende aangevoerd.

- 3.4.1. De Wp2000 voorziet in een algemene grondslag om tot handhaving over te gaan indien sprake is van overtreding van Verordening 1371/2007. De reikwijdte van deze grondslag moet zo moet worden begrepen dat verweerder bevoegd is om tot handhaving over te gaan indien na onderzoek blijkt dat een spoorwegonderneming stelselmatig de Verordening 1371/2007 overtreedt. Verweerder is niet bevoegd om op verzoek van een reiziger een oordeel te vellen over het recht op vergoeding van vertragingsschade in een individueel geval.
- 3.4.2. Een vervoerbewijs vertegenwoordigt een vervoersovereenkomst voor het verrichten van een spoorwegdienst en de verhouding die daardoor ontstaat tussen de spoorwegonderneming en de reiziger is civielrechtelijk van aard. Met de reguliere civiele rechtsgang kan het recht op vertragingsschade als bedoeld in artikel 17 van Verordening 1371/2007 worden geëffectueerd. Deze rechtsgang voldoet aan de eisen van effectieve rechtsbescherming zoals neergelegd in diverse arresten van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Zou verweerder wél bevoegd zijn om in elk individueel geval te beoordelen of er aanleiding bestaat om handhavend op te treden, en te beoordelen of de schadevergoeding aan de reiziger dient te worden toegewezen, dan zou dat kunnen betekenen dat reizigers zich zowel tot de bestuursrechter als de civiele rechter kunnen wenden, met mogelijk tegenstrijdige uitspraken tot gevolg. Een ander argument voor het ontbreken van de bevoegdheid van verweerder tot handhaving in individuele gevallen is dat de sanctie die verweerder kan opleggen, te weten een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom, niet geschikt is om het uitkeren van schadevergoeding in een individueel geval te bewerkstelligen. Het is bij uitstek de civiele rechter die een spoorwegonderneming daartoe zou kunnen verplichten.
- 3.4.3. NS verwijst verder ter ondersteuning van zijn standpunt naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:699 waarmee de Afdeling een prejudiciële vraag heeft gesteld aan het Hof van Justitie van de Europese Unie (Hof) die het Hof bij arrest van 17 maart 2016 in de gevoegde zaken C-145/15 en C-146/15 (ECLI:EU:C:2016:187) heeft beantwoord. NS verwijst ook naar de in die zaken genomen conclusie van advocaat-generaal Bot (ECLI:EU:C:2016:12).
- 3.4.4. Het College verwijst kortheidshalve naar die gepubliceerde stukken en volstaat hier met het volgende. De Afdeling heeft in zijn uitspraak geoordeeld dat verweerder op de in de Wet luchtvaart voorziene grondslag niet bevoegd is om, op verzoek van een passagier, over te gaan tot handhaving in elk individueel geval afzonderlijk waarin een luchtvaartmaatschappij weigert het uit de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van Verordening 261/2004 (inzake de rechten van luchtvaartpassagiers) voortvloeiende recht op compensatie te honoreren. De Afdeling overweegt in die uitspraak onder meer:
- “ 8.2. Zou de staatssecretaris wel bevoegd zijn om in een individueel geval te besluiten tot het treffen van bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen jegens de luchtvaartmaatschappij, dan zou hij noodzakelijkerwijs ook moeten beoordelen of de civiele vordering van die passagier tot uitbetaling van de compensatie toewijsbaar is. De bestuursrechter, bij wie tegen de besluiten van de staatssecretaris in beroep kan worden gegaan, dient deze beoordeling dan op rechtmatigheid te toetsen. Dit is niet verenigbaar met de rechterlijke taakverdeling in Nederland, omdat het bij uitstek de taak van de civiele rechter is om te beoordelen of de vordering tot uitbetaling van de compensatie niet onrechtmatig of ongegrond is. Het is dus de civiele rechter die beoordeelt of de weigering van de luchtvaartmaatschappij om de compensatie te betalen al dan niet terecht is.
- 8.3. Daar komt bij dat, indien in individuele gevallen de bestuursrechtelijke weg naast de civielrechtelijke weg zou openstaan, een passagier twee mogelijkheden heeft: hij heeft de mogelijkheid om zijn vordering tot betaling van de compensatie aanhangig te maken bij de civiele rechter en de mogelijkheid om wat betreft zijn civiele vordering een verzoek om handhaving te doen bij de staatssecretaris. Hij zou ook voor beide mogelijkheden kunnen kiezen. Dit zou tot tegenstrijdige

uitkomsten in de civielrechtelijke en de bestuursrechtelijke procedure kunnen leiden. Gedacht kan worden aan de situatie dat de civiele rechter de vordering van een passagier op een luchtvaartmaatschappij afwijst nadat de staatssecretaris op basis van dezelfde claim aan de luchtvaartmaatschappij een handhavingsmaatregel teneinde de luchtvaartmaatschappij tot uitkering van de compensatie te bewegen heeft opgelegd, die inmiddels rechtens onaantastbaar is geworden.”

Nu de Afdeling oordeelde dat verweerder naar Nederlands recht niet bevoegd is om tot handhaving over te gaan in elk individueel geval afzonderlijk waarin de artikelen 5, eerste lid, aanhef en onder c, en 7 van de Verordening 261/2004 zijn overtreden, rees in die zaak de vraag of de Verordening 261/2004 tot bestuursrechtelijke handhaving door de staatssecretaris verplicht. Het Hof beantwoordde, in overeenstemming met de conclusie van de advocaat-generaal, de hem voorgelegde prejudiciële vraag als volgt:

“ Artikel 16 van verordening (EG) nr. 261/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 tot vaststelling van gemeenschappelijke regels inzake compensatie en bijstand aan luchtreizigers bij instapweigering en annulering of langdurige vertraging van vluchten en tot intrekking van verordening (EEG) nr. 295/91, moet in die zin worden uitgelegd dat de door elke lidstaat overeenkomstig lid 1 van dit artikel aangewezen instantie, waarbij door een passagier een individuele klacht is ingediend na de weigering van een luchtvaartmaatschappij om hem de in artikel 7, lid 1, van die verordening bedoelde compensatie te betalen, niet verplicht is handhavend op te treden tegen die luchtvaartmaatschappij om haar ertoe te bewegen die compensatie te betalen.”

3.4.5. NS stelt zich op het standpunt dat vanwege de overeenkomsten tussen Verordening 261/2004 en Verordening 1371/2007 voormelde uitspraak van de Afdeling en voormelde conclusie van de advocaat-generaal en uitspraak van het Hof ook in dit geding relevant zijn.

3.5. Verweerder heeft daar het volgende tegenover gesteld.

3.5.1. Bij de handhaving door verweerder van Verordening 1371/2007 worden klachten gezien als een verzoek om handhaving. Als blijkt dat sprake is van een overtreding wordt er in beginsel handhavend opgetreden. Dit is geredeneerd vanuit de in de jurisprudentie ontwikkelde beginselplicht tot handhaving. Tot januari 2016 is er volgens verweerder nooit sprake geweest van een overtreding van Verordening 1371/2007. Alle verzoeken om handhaving zijn afgewezen door middel van besluiten waartegen bezwaar en beroep open staat. In januari 2016 is voor het eerst een besluit genomen waarin er volgens verweerder sprake was van een overtreding van Verordening 1371/2007. Toen is een last onder dwangsom opgelegd aan NS. Daar zijn rechtsmiddelen tegen aangewend.

3.5.2. Verweerder betwist het hiervoor onder 3.4.4 vermelde standpunt van NS. Er zijn volgens verweerder relevante verschillen aan te wijzen tussen Verordening 261/2004 en Verordening 1371/2007. Die verschillen leiden er toe dat het niet zonder meer onredelijk is te noemen dat verweerder zich bevoegd heeft geacht om te reageren op het, door verweerder zo opgevatte, verzoek om handhavend op te treden. Het grote verschil met Verordening 261/2004 is de wetsgeschiedenis van de implementatie van Verordening 1371/2007 in Nederland, zoals die blijkt uit de brief van de minister van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 12 oktober 2012 (TK 2012-2013, 23645. Nr. 519). Daaruit blijkt volgens verweerder dat ILT, met instemming van consumentenorganisaties, in Nederland als toezichthouder van Verordening 1371/2007 is aangewezen in plaats van de Autoriteit Consument & Markt (ACM), omdat deze verordening betrekking heeft op openbaar vervoer en de Minister het belangrijk vindt dat reizigers met hun individuele klachten goed terecht kunnen bij een daarvoor aangewezen instantie. Uit die brief volgt volgens verweerder ook dat de wetgever bij de implementatie van Verordening 1371/2007 bewust heeft gekozen voor de civielrechtelijke rechtsgang, te weten de rechter of een geschillencommissie, naast de bestuursrechtelijke rechtsgang.

3.5.3. Volgens verweerder is een ander relevant verschil tussen Verordening 1371/2007

en Verordening 261/2004 dat een oordeel van verweerder in individuele gevallen over het recht op financiële compensatie op grond van Verordening 261/2004 slechts wordt gezien als een bestuurlijk rechtsoordeel waartegen geen bezwaar en beroep openstaat, zoals de rechtbank Amsterdam in een uitspraak van 26 juli 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012: BX3183, heeft overwogen. Dit is volgens verweerder anders als het gaat om Verordening 1371/2007. Blijkens de wetsgeschiedenis is verweerder wel bevoegd om in individuele gevallen handhavend op te treden en is het oordeel van verweerder in individuele gevallen over het recht op schadevergoeding op grond van Verordening 1371/2007 wel een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb waartegen bezwaar en beroep openstaat.

3.5.4. Verweerder stelt zich verder op het standpunt dat aan de door de Afdeling gestelde prejudiciële vraag niet de betekenis kan worden toegekend die NS daar in dit geding aan toegekend wil zien, omdat deze geen betrekking heeft op de vraag of de minister wel of niet bevoegd is om in individuele gevallen tot handhaving van Verordening 261/2004 over te gaan, maar of hij daartoe verplicht is. De vraag of verweerder bevoegd is om, op verzoek van een passagier, over te gaan tot handhaving in elk individueel geval afzonderlijk waarin een spoorwegmaatschappij weigert het uit artikel 17 van Verordening 1371/2007 voortvloeiende recht op schadevergoeding te honoreren, is ter beoordeling aan de nationale rechter en ligt thans ter beoordeling door het College voor.

4.1. Het College stelt vast dat het bestreden besluit, waarbij het primaire besluit is gehandhaafd, door verweerder is genomen naar aanleiding van een klacht van appellant met betrekking tot de eerdere afwijzingen van NS van de gevraagde schadevergoeding van ongeveer 40,- voor de geleden vertraging in de door hem gemaakte treinreis. Hiermee staat voor het College vast dat appellant een individueel belang heeft. Voor zover appellant heeft aangevoerd dat met de beslissing van verweerder om niet handhavend op te treden ook sprake is van een collectief belang, omdat het hier gaat om het beleid van NS dat ook andere treinreizigers treft en omdat de uitspraak van het College in dit geschil ook van belang is voor toekomstige vergelijkbare gevallen, volgt het College dit standpunt niet. Niet gebleken is dat appellant als belanghebbende een collectief vertegenwoordigt dat een rechtstreeks betrokken belang heeft bij het bestreden besluit, als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

4.2. Het College stelt vast dat het bestreden besluit zowel het oordeel van verweerder bevat dat ten aanzien van de klacht van appellant niet kan worden vastgesteld dat er sprake is geweest van strijd met Verordening 1371/2007, als de beslissing van verweerder om het bezwaar tegen het primaire besluit om niet handhavend op te treden, ongegrond te verklaren.

4.3. Het College ziet zich het eerst voor de vraag gesteld of verweerder bevoegd was om naar aanleiding van de klacht van appellant inzake een verzoek om schadevergoeding als hier aan de orde te beslissen dat hij handhavend zou optreden tegen NS. Bij de beantwoording van deze vraag laat het College in het midden welk onderdeel van NS de spoorwegmaatschappij vertegenwoordigt die in rechte kan worden aangesproken voor de door appellant op grond van artikel 17 van Verordening 1371/2007 gevorderde schadevergoeding. Deze vraag evenals de daarmee samenhangende vraag welke partij of partijen als vervoerder zijn opgetreden tijdens de treinreis van appellant zijn, gelet op het verdere oordeel van het College in deze uitspraak, in dit geding niet relevant.

4.4. Het College volgt verweerder in zijn standpunt dat de wetsgeschiedenis van de implementatie van Verordening 1371/2007 in de Wp2000 van belang is voor het antwoord op de in dit geding aan de orde zijnde vraag als hiervoor onder 4.3 vermeld. Het College merkt op dat verweerder in dit verband uitsluitend verwezen heeft naar de hiervoor onder 3.5.2. vermelde brief van de minister van Infrastructuur en Milieu. In die brief heeft de minister, in reactie op een destijds ingediende motie, die mede voortkomt uit de invoering van Verordening 1371/2007 (door de minister spoorverordening passagiersrechten genoemd) voor zover thans van belang, ook het navolgende vermeld.

" (...) De motie is ingediend vanuit de overweging dat waar monopolisten opereren, belangen van consumenten, in dit geval reizigers, extra aandacht behoeven. Deze gedachte onderschrijf ik en de motie is voor mij dan ook aanleiding geweest om de afhandeling van klachten van de individuele reiziger en de beslechting van geschillen tussen reizigers en ondernemingen nader te beschouwen. Hierbij heb ik de werkwijze van de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken (SGC), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de ACM in oprichting (i.o.) betrokken. Na overleg met verschillende stakeholders waaronder ROVER en de Consumentenbond, de ILT, de ACM i.o. en het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heb ik ervoor gekozen (...) om de ILT als toezichthoudende/handhavende instantie aan te wijzen. (...)

De verordeningen vragen om aanwijzing van een instantie, die wordt belast met de handhaving van deze verordeningen en sancties kan opleggen. Handhaving omvat dienstverlening, toezicht en opsporing. Daarnaast moet er een instantie zijn waar reizigers terecht kunnen met klachten over de wijze waarop vervoerders, stationsbeheerders, touroperators of reisagenten deze verordeningen uitvoeren. Tegelijkertijd verplichten de verordeningen de vervoerders ook te voorzien in een klachtenbehandelingmechanisme. (...)

Waarborg rechten van de reiziger

De positie en de belangen van de individuele reiziger zullen als volgt worden gewaarborgd. De reiziger gaat met een klacht eerst naar de vervoerder, touroperator of reisagent (eerste lijn) en niet meteen naar een instantie. Hiermee wordt recht gedaan aan het uitgangspunt dat de in de verordeningen opgenomen rechten en verplichtingen in beginsel tot de aangelegenheden van passagiers en het betrokken bedrijf behoren (privaatrechtelijk).

Wanneer betrokkenen er onderling, in het kader van de eerste lijnklachten-behandeling, niet samen uitkomen, kunnen reizigers zich wenden tot de geschillencommissie Openbaar Vervoer (vervoerders) of de geschillencommissie Reizen (touroperatoren en reisagenten). Deze commissies vallen onder de SGC en functioneren naar tevredenheid. Met een uitspraak van de geschillencommissie kan een passagier zonder inschakeling van de civiele rechter een aanspraak op de ondernemer afdwingen.

Een geschillencommissie kan geschillen met een bredere reikwijdte dan de verordeningen in behandeling nemen en financiële compensatie toekennen voor geleden schade. De nakoming van de uitspraak is zeker gesteld via een nakominggarantie. (...)

De keuze van de reiziger voor een gang naar de civiele rechter staat uiteraard altijd open. Het doel van een geschillencommissie is een goedkoper, eenvoudiger en sneller alternatief te bieden voor de rechter in de vorm van een bindend advies. Ook met een bindend advies van een onder de SGC vallende geschillencommissie kunnen partijen nog terecht bij de civiele rechter voor marginale toetsing.

De reiziger kan ook een klacht indienen bij de ILT. De ILT neemt klachten in behandeling als de reiziger zich eerst tot het betrokken bedrijf heeft gericht, en als dat niet tot het voor de reiziger gewenste resultaat heeft geleid. De ILT kan als bestuursorgaan geen geschillen beslechten, maar beoordeelt of een klacht gegrond is op basis van de verordening en neemt vervolgens een beslissing. Tegen deze beslissing staat bezwaar en beroep open.

De ILT behandelt alleen klachten over onderwerpen die tot de verordeningen passagiersrechten behoren, en richt zich met haar besluit tot de onderneming die de relevante wetgeving overtreedt. Daarom zal de ILT reizigers met klachten die (mede) zijn gericht op individuele (financiële) genoegdoening verwijzen naar de SGC. In de praktijk zullen goede afspraken moeten worden gemaakt tussen de ILT en de SGC, mede met het oog op een goede informatie-uitwisseling tussen beide instanties. (...)"

Het College is van oordeel dat de brief van de minister, anders dan verweerder meent, geen steun biedt voor de juistheid van zijn standpunt dat bij de totstandkoming van de bevoegdheidsgrondslag in artikel 93 van de Wp2000, waarbij verweerders ILT is aangewezen als nationale handhavende instantie van Verordening 1371/2007, bewust is gekozen voor een bestuursrechtelijke naast de civielrechtelijke rechtsgang als het gaat om geschillen tussen een individuele reiziger en de spoorwegmaatschappij over vergoeding van vertragingsschade. Uit voormelde passages uit de brief blijkt dat het uitgangspunt van de wetgever is dat de in Verordening 1371/2007 opgenomen rechten en verplichtingen in beginsel tot de aangelegenheden van passagiers en het betrokken bedrijf behoren en privaatrechtelijk van aard zijn. In die brief is verder nog vermeld dat ILT als bestuursorgaan geen geschillen kan beslechten. In de laatste alinea van de brief, als hiervoor onder 4.4 aangehaald, is met zoveel woorden vermeld dat ILT reizigers met klachten die (mede) zijn gericht op individuele (financiële) genoegdoening zal verwijzen naar de Stichting Geschillencommissies voor Consumentenzaken. Gelet hierop kan uit de brief niet worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om verweerder, als handhavende instantie van Verordening 1371/2007, zoals geïmplementeerd in artikel 93 van de Wp2000, te belasten met geschilbeslechting in zaken over individuele financiële genoegdoening als schadevergoeding wegens vertraging.

- 4.6. Naar het oordeel van het College is er ook geen andere wettelijke grondslag aan te wijzen op grond waarvan verweerder bevoegd is een geschil tussen een individuele reiziger en een spoorwegmaatschappij over schadevergoeding als bedoeld in artikel 17 van Verordening 1371/2007 door middel van handhavend optreden te beslechten. Dergelijke geschillen zijn naar het oordeel van het College niet bestuursrechtelijk maar privaatrechtelijk van aard, zodat ook in de aard van die geschillen geen aanknopingspunt is te vinden voor de juistheid van het door verweerder bepleite standpunt dat hij bevoegd is of zou moeten zijn om deze geschillen door middel van handhaving te beslechten. Dat het in dit geding in feite gaat om een privaatrechtelijk geschil tussen appellant en NS blijkt naar het oordeel van het College onder andere uit de door appellant aangevoerde beroepsgronden. Deze hebben, kort gezegd, vooral betrekking op de totstandkoming en de uitleg van de door appellant met NS gesloten vervoersovereenkomst en de vraag of aan hem op grond van deze overeenkomst terecht vier vervoerbewijzen zijn verstrekt. Appellant verwijst in dat verband naar algemene voorwaarden en bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek. NS verwijst op zijn beurt naar de bedoeling van partijen bij de vervoersovereenkomst en het zogenoemde Haviltex-criterium (HR 13 maart 1981, NJ 1981, 635). Deze standpunten vinden hun grondslag in het civiele recht. Gelet hierop is het College, in de lijn van de door NS aangehaalde uitspraak van de Afdeling, als hiervoor onder 3.4.3 vermeld en onder 3.4.4 deels geciteerd, van oordeel dat het bij uitstek de taak van de civiele rechter is om te beoordelen of de vordering tot uitbetaling van de schadevergoeding op grond van artikel 17 van Verordening 1371/2007 niet onrechtmatig of ongegrond is.
- 4.7. Het College is, gelet op het privaatrechtelijke karakter van het in geding zijnde materiële geschil en het ontbreken van een wettelijke grondslag op grond waarvan verweerder bevoegd is om een dergelijk geschil langs bestuursrechtelijke weg door middel van handhaving te beslechten, van oordeel dat deze geschilbeslechting is voorbehouden aan een geschillencommissie of de civiele rechter. Deze civielrechtelijke rechtsgang biedt naar het oordeel van het College voor de treinreiziger voldoende (laagdrempelige) rechtsbescherming.
- 4.8. Uit 4.7 volgt dat het hiervoor onder 3.5.3 vermelde verweer van verweerder evenmin doel treft. Hoewel al het vorenstaande onverlet laat dat verweerder als toezichthouder naar aanleiding van een klacht die (mede) is gericht op individuele (financiële) genoegdoening kan onderzoeken of artikel 17 van Verordening 1371/2007 in dat geval is overtreden, daarover een standpunt kan innemen en daarover informatie kan verstrekken, komt aan zijn oordeel over de gegrondheid van die klacht in het kader van Verordening 1371/2007 niet meer betekenis toe dan, zoals door hem gesteld, in het kader van Verordening 261/2004 met betrekking tot een dergelijk oordeel het geval is.
- 4.9. Gelet op al het vorenstaande volgt het College NS in zijn standpunt dat verweerder niet bevoegd is om in individuele gevallen handhavend op te treden indien de in artikel 17 van Verordening 1371/2007

neergelegde verplichting tot schadevergoeding niet zou worden nagekomen. Gelet hierop heeft verweerder, zij het op onjuiste gronden, terecht beslist dat hij naar aanleiding van de klacht van appellant niet handhavend zal optreden. Het beroep tegen het bestreden besluit is gegrond, dat besluit moet wegens strijd met artikel 93 van de Wp2000 worden vernietigd. Het College zal bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven.

4.10. Ter voorlichting van partijen merkt het College in dit verband op dat met deze uitspraak geen inhoudelijk oordeel over het recht van appellant op schadevergoeding is gegeven. Appellant kan zich voor een dergelijk oordeel wenden tot een geschillencommissie of de civiele rechter.

5. Aanleiding bestaat om verweerder met toepassing van artikel 8:75 Awb te veroordelen in de proceskosten van appellant. Deze kosten worden op de voet van het bepaalde in het Besluit proceskosten bestuursrecht berekend op 42,20 voor reiskosten per openbaar vervoer (trein) van appellant. Van verdere voor vergoeding in aanmerking komende kosten is niet gebleken.

Beslissing

Het College

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 22 juni 2015;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van appellant tot een bedrag van in totaal 42,20;
- bepaalt dat het verweerder aan appellante het door hem in beroep betaalde griffierecht van 167,- vergoedt.

Deze uitspraak is gedaan door mr. E.R. Eggeraat, mr. H.A.B. van Dorst-Tatomir en mr. H.O. Kerkmeester, in aanwezigheid van mr. J.W.E. Pinckaers, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 15 december 2016.

w.g. E.R. Eggeraat w.g. J.W.E. Pinckaers